



Viewpoint

在日米国商工会議所意見書

保険契約者保護機構の適正な見直しを Ensure the Viability of the Policyholders Protection Corporation

保険委員会
Insurance Committee

2012年10月まで有効
Valid Through October 2012

英語正文

在日米国商工会議所 / The American Chamber of Commerce in Japan

〒106-0041, 東京都港区麻布台 2-4-5, メソニック39MTビル10階
Masonic 39 MT Bldg. 10F, 2-4-5 Azabudai, Minato-ku, Tokyo 106-0041
<http://www.accj.or.jp/user/211/Advocacy/>

Ethan Schwalbe / U.S. Government Affairs Manager
Phone: +81 3 3433 8549, Fax: +81 3 3433 8454

伊地知 徳子 / 日本政府担当マネジャー
Phone: +81 3 3433 8451, Fax: +81 3 3433 8454

ACCJ Viewpoint

Recommendation

The American Chamber of Commerce in Japan (ACCJ) calls on the Government of Japan (GOJ) to:

- A) continually re-evaluate and seek to improve its mechanisms for promptly treating the causes of life insurance company failure through ensuring accurate and timely disclosure and early intervention procedures by the Financial Services Agency (FSA);
- B) reform the Life Insurance Policyholders Protection Corporation (PPC) from a pre-funded to a post-funded system to ensure that the PPC is used as a last resort, which would benefit consumers through lower costs and increased efficiency; and
- C) lower the PPC contribution amount in light of improved mechanisms that have reduced the frequency and size of insurance company failures; the contribution amount should be conducive to stakeholder benefit, including to policyholders and shareholders.

If an immediate shift to a post-funded system is not feasible, the ACCJ urges the GOJ to carefully consider interim measures, including, for example, establishment of a collateral system that would permit insurance companies to “fund” the PPC by setting aside on their respective balance sheets collateral in the form of government bonds and other assets.

Unfortunately, in light of the then-unfolding financial crisis, debate about moving to a post-funded system was not held (at the Financial System Council or elsewhere) before the current system was extended for three years beginning April 2009. And there have been no deliberations on reforming the PPC since then. With only limited time remaining before the current PPC measures expire in March 2012, the GOJ should promptly begin deliberations to ensure that a low-cost and efficient safety net system is fully in place by then.

The ACCJ requests that all interested parties, including the insurance industry (both domestic and foreign-owned), are provided meaningful opportunities to be informed of, comment on, and exchange views on proposed measures related to the PPC prior to their implementation and/or submission to the Diet. These opportunities must include actively contributing to the deliberations on reforming the PPC, including any deliberations undertaken by advisory groups.

提言

在日米商工会議所 (ACCJ) は日本政府に対し、以下を要請する。

- (A) 正確かつタイムリーなディスクロージャーおよび金融庁による早期警戒制度等を通じて、生命保険会社の破綻につながりかねない要因を早期に解決する仕組みを引続き見直し、改善に取り組むこと。
- (B) 生命保険契約者保護機構 (保護機構) があくまで最終手段として位置づけられるよう事前積立方式から事後拋出方式に変更すること。この変更によって、消費者はコストの低下、効率性の向上により恩恵を受けることであろう。
- (C) 保険契約者や株主などのステークホルダーの利益を勘案し、破綻の規模や頻度を減少させる枠組みが整備されてきた状況を踏まえ、保護機構への拋出金額を減額させること。

仮に直ちに事後拋出方式に移行することが困難な場合、ACCJは日本政府に対し、たとえば保険会社が国債等を貸借対照表上担保として分別管理することで、保護機構に対する「拋出」とみなすことを可能にする担保方式等の過渡的措置を検討することを要請する。

2009年4月に3年間の制度延長がなされたが、その前に行われた金融審議会等の審議においては、当時発生していた金融危機を踏まえて、事後拋出方式への移行に関する具体的な議論は遺憾ながら行われなかった。その後も保護機構の制度改正に関する議論は一切行われていない。現行制度が期限切れとなる2012年3月まで残された時間はわずかであり、政府はこうした議論を早急に開始し、期限までに低コストで効率的なセーフティネットが完全に稼働するよう対応すべきである。

ACCJは、国会への法案提出および法令施行の前に、(国内・外資系企業を含む)保険業界を含むすべての利害関係者が保護機構について提示される対策案について十分な情報を与えられること、意見を述べ、また意見を交換する実質的な機会を与えられることを要請する。これには、諮問機関での議論を含む、保護機構改革についての議論に参加する機会が含まなければならない。

問題点

1997年から2008年の間に日本で起きた生命保険会社8社の破綻のうち、当初の4つの破綻では、正式に破綻した時点で各社ともすでに巨額の損失を抱えており、保護機構から巨額の資金援助が必要となった。その後、2000

ACCJ Viewpoint

Issues

Of the eight life insurance company failures between 1997 and 2008 in Japan, the first four required an enormous amount of support from the PPC because these companies had already run up very large deficits by the time an “official” failure occurred. In the next three failures (between October 2000 and March 2001), however, although there were again large deficits, reorganization plans were put together that did not require tapping into the PPC. The ACCJ recognizes that these developments represented substantial progress toward earlier identification and treatment of problems, and urges the GOJ to continue in this direction as it conducts a thorough review of its life insurance safety net system.

The most recent failure occurred in October 2008. Amid the financial crisis and rapidly declining stock prices, Yamato Life’s valuation losses on its securities holdings sharply widened, forcing it to file for bankruptcy protection. Reorganization proceedings uncovered a shortfall of approximately ¥64 billion, and the PPC was tapped to cover ¥27.8 billion of that total. This marked the first time that PPC funds provided funding to bailout a failed life insurer since August 2000.

Policyholder protection is best achieved by having a financially secure insurance industry. The purpose of the PPC is to provide protection and support for policyholders in the event that the underwriting company fails, thereby helping to preserve consumers’ confidence in the insurance industry overall. Consequently, the first priority should be to treat the causes of failure early and reduce the likelihood that failures will occur through accurate and timely disclosures and early intervention by the FSA. Further, to ensure that the PPC is used only as a last resort, the PPC should shift from a pre-funded to a post-funded system.

A. Continually Re-evaluate and Seek to Improve the Mechanisms for Promptly Treating the Causes of Failure Through Such Measures as Accurate and Timely Disclosure and Further Enhancing Early Intervention Procedures by the FSA

Under the current, pre-funded PPC system, managers of a financially struggling insurance company may increase their risk-taking behavior,

年10月から2001年3月の間に起きた3件の破綻においては、いずれも保険会社の損失は深刻だったものの、保護機構の資金を必要としない更生計画が立てられた。ACCJは、これまでのこうした展開は問題の早期発見・対応における大きな進歩を表していると認識し、政府が今後、生命保険セーフティーネットの抜本的見直しを行いながらこのまま同じ方向に進み続けることを要望する。

直近の破綻は2008年10月に起きた。経済危機で株価が急落する中、大和生命は保有有価証券の損失が急速に拡大し、更生特例法の適用の申請を余儀なくされた。更生手続きが進む中で約640億円の債務超過が明らかとなり、保護機構はそのうち278億円を拠出した。保護機構が破綻生命保険会社の救済のために資金を拠出したのは2000年8月以来のことであった。

保険契約者保護のために最も必要なことは、保険業界全体を健全にすることである。保護機構の目的は、保険会社が破綻した場合、契約者に対して保護と支援を提供し、ひいては保険業界全体への消費者の信頼を維持することである。したがって、政府が最優先ですべきことは、まず破綻につながりかねない要因に対して早期に対応すること、すなわち正確かつタイムリーなディスクロージャー、金融庁による早期警戒制度等を通じて破綻の可能性を低減させることである。さらに、保護機構があくまでも最終手段として位置づけられるべく、保護機構を事前積立方式から事後拋出方式へ変更すべきである。

A. 正確かつタイムリーなディスクロージャー、金融庁による早期警戒制度等のさらなる促進を通じて、破綻につながりかねない要因に対して早期に対応する仕組みを引続き見直し、改善に取り組む

現在の事前積立方式の保護機構の下では、財政困難に陥った保険会社の経営陣は、保護機構による救済に依存してハイリスクな行動をとる傾向を強めると考えられる。そのような経営層のモラルハザードは正確かつタイムリーなディスクロージャー、金融庁による早期介入によって軽減することができる。金融庁による早期介入がなされなければ財政上の問題は深刻さが増し、破綻を招き、最終的に保険契約者の損失を増大させることになる。また、保険会社の健全性について一般の人々が十分に情報を得た上で判断できるよう、金融庁は正確かつタイムリーなディスクロージャーを義務づけるべきである。企業とつながりのない一般の人々の目にさらされることによって、企業の説明責任が強化されるのである。こうした[正確かつタイムリーなディスクロージャー、金融庁による早期介入といった]措置により、経営難に陥った保険会社の経営陣が、保護機構

relying on the PPC to bail them out of financial trouble. Such management-related moral hazards can be reduced by accurate and timely disclosure and early intervention by the FSA. Without early intervention by the FSA, financial problems are likely to increase, lead to failure, and ultimately enlarge policyholder losses. In addition, the FSA should require that information be disclosed accurately and in a timely manner to enable an informed public decision on company strength. Public and independent scrutiny strengthens accountability. These measures can prevent managers of a struggling insurance company from disposing of "good" assets to meet payments for departing policies or to take higher risks, relying on the PPC to pick up the pieces.

The ACCJ recognizes that the FSA has a good track record of pursuing restructuring while there is still value in the company through offsite monitoring and early warning measures. Considering that insurance companies are diversifying their products and using multiple distribution channels, the ACCJ urges the FSA to continually evaluate and seek to improve its mechanisms for promptly treating the causes of failures by such measures as requiring accurate and timely disclosure of information and further enhancing solvency margin calculations and company risk management.

B. Reform the PPC from a Pre-funded to a Post-funded System

The Japanese life insurance industry is structurally different than other major markets in that there are a small number of companies accounting for a significant portion of overall assets (as of March 2011, the top five companies accounted for approximately 72% of assets) and only 45 companies in the industry overall. Given the size and concentration of the industry, it is likely that future failures would be quite large, making it difficult, if not impossible, to adequately pre-fund the PPC.

The very nature of the life insurance business means that large sums of money are not needed immediately when a failure occurs. Some money is necessary to pay claims in the short term and perhaps stabilize the company's liquidity situation, but many, if not most, of the obligations will be long term. Therefore, a large pool of money is often not needed up front, and post-funding system can promptly collect

が事態を收拾してくれることをあてにして、解約する契約者への支払のために優良な資産を売却したり、高いリスクをとったりすることを防止できる。

金融庁はオフサイト・モニタリングや早期警戒制度を通じて、企業に価値が残っている間に事業再生を進めることに優れた成果を挙げているとACCJは認識している。保険会社の商品や販売チャネルの多様化を受け、金融庁が正確かつタイムリーなディスクロージャーの義務づけ、ソルベンシー・マージン比率の計算方法や企業のリスク管理の改善等の措置を通じて、破綻につながりかねない要因を早期に解決するメカニズムを引続き見直し、強化に取り組むことを要請する。

B. 保護機構を改革し、事前積立方式から事後拋出方式へ

日本の生命保険市場は構造面で他の主要国市場とは異なっており、少数の保険会社が市場の総資産の大きな割合を占め(2011年3月時点で上位5社が総資産シェアの約72%を占めている)、業界全体も45社と比較的少ない。業界の規模[の大きさ]と集中を考えると、今後日本で破綻が起きるとすれば、[諸外国に比べて]規模が非常に大きくなると予想され、事前積立によって手当てをするのは不可能ではないとしても困難である。

生命保険事業の本質として、破綻が起きても即時に多額の資金が必要となることはない。[破綻が起きた場合、]短期的には保険金・給付金の支払いや破綻企業の資金流動性を安定化させるためにいくらかの資金が必要とはなるが、債務の多くは長期的なものである。したがって、事前に巨額の資金を蓄えておく必要性は乏しく、契約者保護のための資金がすぐに必要な場合も事後に資金を拋出すれば十分である。

事後拋出方式の主なメリットのひとつとして、更生計画立案者に資金の必要性、使途内容についてより重い説明責任を負わせることにより、モラルハザードを低減させ、契約者保護や破綻企業の資産価値を最大化させるための計画策定において創造・イノベーションを促進するという点が挙げられる。事前に巨額の積立資金が存在しなくなれば、更生計画立案者は、破綻保険会社の債務支払いのために他の企業が負担しなければならない費用を削減する、もしくは、なくすための工夫をする意欲を高めるであろう。現行制度において業界が負担している事前積立金を削減、もしくは、なくすことによる恩恵が、そこで初めて最終的に消費者に還元されるのである。

ACCJ Viewpoint

sufficient policyholder protection funds when necessary.

One of the chief merits of a post-funded system is that it reduces moral hazards by placing a higher burden on appropriate officials to explain why the funds are needed and how the funds will be used, which engenders creativity and innovation in crafting a plan to protect policyholders and maximize the value of the failed company's assets. Where there is no large pool of (pre-funded) money, those officials have an incentive to use their ingenuity to reduce or even eliminate the cost to other companies of covering the obligations of the failed insurer. The benefits of a reduction or elimination of the costs to the industry to pre-fund the current system could then be ultimately passed on to consumers.

Japan's own experience demonstrates the effectiveness of having no large pool of money to draw upon. During the restructurings of Chiyoda, Kyoei, and Tokyo life companies in late 2000 and early 2001, the PPC contained only a small amount of funds (approximately ¥22 billion), after having been tapped for large bailouts several times from 1997 to 2000. As noted above, however, although these failures also had large deficits, innovative reorganization plans were put together that did not require tapping into the PPC.

Post-funded schemes are also more efficient, permitting a resolution and a level of support that are tailored to the insurance failure at hand, while providing the same amount of protection to policyholders as a pre-funded system. That efficiency also lowers costs which can be passed on to policyholders.

The U.S. guaranty system is a good example of a highly-successful and well-regarded post-funded system. All 50 U.S. states (as well as the District of Columbia and Puerto Rico) have adopted a post-funding mechanism, providing protection to more than 2.3 million policyholders and guaranteeing \$21.2 billion in coverage benefits since 1983. During that period, the cost to industry was just \$5.2 billion.

In sum, the ACCJ believes that adopting a post-funded life insurance safety net system would benefit all stakeholders, including policyholders. A post-funded system would further highlight the importance of solvency monitoring, prompting the government to intervene in failing companies

日本は自ら、巨額の資金を事前に準備しないことの効果を体験している。保護機構は1997年から2000年の間に起きたいくつもの大規模破綻の救済のために資金を拠出しており、2000年後半から2001年前半にかけて千代田生命、協栄生命、東京生命の建直しが行われていた間は、少額の資金(約220億円)しか残っていなかった。しかし、これらの破綻会社も多額の負債を抱えていたにもかかわらず、革新的な更生計画が立てられ、保護機構の資金拠出を必要とせずに済んだのである。

事後拠出方式は、保険契約者に事前積立方式と同等の保護を提供しながら、実際に起きている破綻に応じた解決や支援が可能のため、より効率的でもある。こうした効率性はコスト低下にもつながり、その恩恵は保険契約者に還元される。

非常に成功した事後拠出方式の実例が米国に存在する。米国では全50州(およびコロンビア特別区・プエルトリコ)が事後拠出方式を採用しており、1983年から現在までに230万人を超える破綻企業の保険契約者に212億ドル近くの保障を提供してきたが、業界は全体を通して[実際には]52億ドルの費用しか負担していない。

要するに、ACCJは、事後拠出方式の採用は保険契約者を含む全てのステークホルダーに資するものであると確信している。事後拠出方式を採用することによりソルベンシー・モニタリングの重要性が強調され、資産と負債のギャップが大きく開きすぎる前に政府が破綻企業に早期介入することを促進する。また、更生計画立案者は、別の解決策を提供して保護機構が最終手段としてのみ利用されるように尽力するであろう。

仮にすぐに事後拠出方式に変更することが難しいのであれば、ACCJは日本政府に対し、現行の事前積立方式の主たる目的(つまり、生命保険会社破綻時に保険契約者に金銭的支援を提供するために必要な資金をあらかじめ確保しておくこと)に合致する形での過渡的措置を検討することを要請する。そのような措置案のひとつとして保険会社が国債等を貸借対照表上で担保に入れるという形で保護機構に「拠出」することを可能にする担保方式が挙げられる。また、生命保険会社に、事前積立方式下で保護機構に拠出することになる金額を内部留保として維持することを義務付けるという方法ももうひとつの選択肢である。

C. 破綻の規模や頻度が減る方向に枠組みが整備されている状況を踏まえ、拠出金額は減額すべきである

1998年12月に生命保険契約者保護機構が設立されて15年が経過するが、この15年前の環境に基づいて、巨額

ACCJ Viewpoint

earlier, before the gap between assets and liabilities grows overly large. Officials would also be better focused on providing alternative solutions, ensuring that the PPC is used only as a measure of last resort.

If an immediate shift to a post-funded system is not feasible, the ACCJ urges the GOJ to consider interim measures designed to meet the main goal of the current pre-funded system (i.e., secure in advance the funds necessary to provide financial support for policyholders in the event of a life insurance company failure). One such measure would be implementation of a collateral system to permit insurance companies to “fund” the PPC by setting aside on their respective balance sheets collateral in the form of government bonds and other assets. Another option would be to require life insurance companies to maintain internal reserves equivalent to the amount they would otherwise pay to the PPC.

C. Lower the PPC Contribution Amount in Light of Mechanisms that have Reduced the Frequency and Size of Insurance Company Failures

The PPC was established in December 1998, yet life insurance companies continue to make significant financial contributions to the system based on the environment of 15 years ago. During this time, improvements to the FSA’s offsite monitoring and early warning measures, expansion of the standard reserve requirements, chief actuary opinion letters, and other mechanisms have reduced the frequency and size of insurance company failures. Ultimately, however, policyholders of healthy life insurance companies bear the costs of the PPC system. As such, reduction of the PPC contribution amount in light of the new environment would benefit all stakeholders, including policy and shareholders. In addition to the addressing the PPC funding mechanism described above, the ACCJ urges the GOJ to reconsider and lower the PPC contribution amount.

の資金を各保険会社が拠出する仕組みとなっている。一方で、金融庁のオフサイト・モニタリングや早期警戒制度が有効に機能している他、標準責任準備金制度の拡充、保険計理人意見書の充実等、破綻の規模や頻度が減る方向に枠組みが整備されている。

保護機構への拠出金は、つまるところ、健全な生命保険会社の契約者によって負担されている。この事実を照らせば、今日の環境を踏まえた拠出金額の減額は保険契約者や株主を含むあらゆるステークホルダーに資するものである。ACCJは、上述した拠出方式と共に、拠出金額の減額を日本政府に要請する。